



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK.II.0911-19/398/09

Wrocław, dnia 17 lipca 2009 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

- § 7 ust. 2 wraz z załącznikami nr 1 i 2 z powodu istotnego naruszenia art. 63 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.),
- § 7 ust. 3 z powodu istotnego naruszenia art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.),
- § 7 ust. 5 z powodu istotnego naruszenia art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.),
- § 11 z powodu istotnego naruszenia art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) uchwały Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 30 czerwca 2009 r. nr XXXVI/219/09 w sprawie ustalenia regulaminu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Milicz.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Miliczu podjęła na sesji w dniu 30 czerwca 2009 r. uchwałę nr XXXVI/219/09 w sprawie ustalenia regulaminu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Milicz.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2009 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XXXVI/219/09 organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 7 ust. 2 wraz z załącznikami nr 1 i 2 z powodu istotnego naruszenia art. 63 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.),
- § 7 ust. 3 z powodu istotnego naruszenia art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.),
- § 7 ust. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm. – dalej: K.p.a.) i art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm. – dalej: ustawa),
- § 11 z powodu istotnego naruszenia art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 90f ustawy o systemie oświaty: „Rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, kierując się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w którym określa w szczególności: 1) sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1; 2) formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy; 3) tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego; 4) tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.”.

Udzielona Radzie w art. 90f ustawy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania warunków i trybu przyznawania stypendiów i zasiłków szkolnych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 7 ust. 2 uchwały postanowiono o wzorze wniosku o przyznanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Milicz, stanowiących załączniki nr 1 i nr 2 do uchwały.

Zgodnie z art. 63 § 1 K.p.a.: „Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.”. Wymagany przepisem art. 90n ustawy wniosek należy traktować jako takie właśnie podanie czy żądanie wszczęcia postępowania w sprawie przyznania stypendium. Rada nie może ograniczać prawa osób uprawnionych do złożenia wniosku, do złożenia go w wybranej przez te osoby formie, spośród form dopuszczalnych na podstawie art. 63 § 1 K.p.a. Ponadto brak jest w K.p.a. przepisu, który zezwalałby na uzależnienie wszczęcia postępowania administracyjnego od złożenia wniosku na urzędowym wzorze formularza. Tym bardziej Rada Miejska nie może wprowadzać takiego obowiązku w drodze aktu prawa miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie takiego wzoru wniosku może nastąpić tylko wtedy, jeśli Rada nie uzależnia przyznania stypendium od złożenia wniosku według tego wzoru.

W § 7 ust. 3 uchwały postanowiono, że: „Do wniosku załącza się dokumenty wynikające z przepisów szczególnych potwierdzające fakty wskazane we wniosku, a w przypadku niemożności udokumentowania tych faktów dopuszcza się możliwość złożenia przez wnioskodawcę stosownego oświadczenia”.

W § 7 ust. 5 uchwały postanowiono, że: „Wniosek, o którym mowa w ust. 1, pozostaje bez rozpatrzenia w przypadku, gdy: 1) został złożony po ustalonym terminie – o czym decyduje data wpływu lub data stempla pocztowego z zastrzeżeniem określonym w art. 90n ust. 7 ustawy, 2) nie zawiera kompletu dokumentów i mimo wezwania w terminie 7 dni nie uzupełniono braków, 3) wniosek lub załączniki do wniosku są nieprawidłowo wypełnione, jeżeli mimo wezwania w terminie 7 dni nie uzupełniono braków.”.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na przepisy normujące instytucję podania (wniosku) o przyznanie stypendium i zasiłku. Zgodnie z art. 90n ust. 1 ustawy w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Oznacza to, stosownie do brzmienia art. 1 pkt 1 K.p.a., iż postępowanie w sprawach przyznania stypendium toczy się na zasadach określonych w K.p.a. przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. W świetle art. 63 § 1 i 2 K.p.a.: „§ 1 Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. § 2. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych”. Natomiast zgodnie z art. 90n ust. 4 i 5 ustawy: „4. Wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności:

- 1) imię i nazwisko ucznia i jego rodziców;
 - 2) miejsce zamieszkania ucznia;
 - 3) dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5;
 - 4) pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna.
5. W przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.”

Jak wynika z cytowanych przepisów obligatoryjne elementy wniosku oraz załączniki wskazuje ustawa o systemie oświaty oraz Kodeks postępowania administracyjnego. W punkcie 3 ustawa nakazuje uzasadnić przesłanki przyznania stypendium i potwierdzić to jedynie zaświadczeniem o dochodach. Żądanie jakichkolwiek innych dokumentów, jako elementów wniosku, nie znajduje potwierdzenia w ustawie. Zdaniem Organu Nadzoru jeżeli Kodeks postępowania administracyjnego mówi o przepisach szczególnych – art. 63 § 2, art. 75 § 2 i art. 107 § 2 – to mówi o przepisach ustawy lub o przepisach wydanych w oparciu o przepisy ustawy w wyniku wyraźnego upoważnienia do modyfikacji procedury wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Trafnie w tym zakresie podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny: „Za chybiony należy uznać podniesiony w treści skargi argument wywodzący prawo gminy do określania dodatkowych składników decyzji, m.in. terminu z przepisu skarżonej uchwały rozumianego jako przepis odrębny, o którym mowa w art. 107 § 2 k.p.a. (...). Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (por. J. Borkowski (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2002 r. s. 490), albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wy-

wodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa". (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 roku, sygn. akt IV SA/Wr 26/05 niepubl.).

Terminy składania wniosków o przyznanie stypendium szkolnego oraz możliwość składania wniosku po upływie ustawowego terminu Ustawodawca wskazał w art. 90n ust. 6 i ust. 7 ustawy. Z kolei przepisy K.p.a. regulują wprost sytuacje, w których podanie (tu: wniosek) można pozostawić bez rozpatrzenia – art. 64 K.p.a. stanowi: „§ 1. Jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. § 2. Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.”. Skoro zatem, zgodnie z art. 90n ust. 1 ustawy, w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne, to w postępowaniu administracyjnym stosowane powinny być przepisy K.p.a. także dotyczące pozostawienia podania (tu: wniosku) bez rozpoznania.

Zdaniem organu nadzoru na podstawie art. 90f ustawy rada gminy nie jest upoważniona do regulowania instytucji postępowania administracyjnego. Do takich regulacji musi być norma kompetencyjna wprost wskazująca, w jakim zakresie można wprowadzić dodatkowe elementy postępowania administracyjnego. Artykuł 90f ustawy takiego wskazania nie zawiera. Tryb i sposób udzielania zasiłku i stypendium, to nie tryb postępowania administracyjnego w sprawie przyznania stypendium, lecz jedynie uregulowanie technicznego przyznawania stypendium (np. w jaki sposób i w jakim trybie udzielone zostanie stypendium w formie rzeczowej).

W § 11 uchwały postanowiono: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszej uchwale stosuje się przepisy ustawy oraz ustaw szczególnych”.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (*M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997*). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliiguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Zapisu § 11 przedmiotowej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC